

Dux László

**A MIGRÁNS MUNKAVÁLLALÓK JOGVÉDELMEÉNEK MULTILATERÁLIS
ESZKÖZEI**

c. doktori értekezésének

TÉZISEI

**Témavezető:
Prof. Dr. Hajdú József**

**Szegedi Tudományegyetem
Állam- és Jogtudomány Kar
Doktori Iskola**

**Szeged
2007.**

Témamegjelölés, kérdésfelvetés és módszertan

Az emberi faj fejlődésének egyik alapvető jellemzője a helyváltoztatás, a vándorlás. Ma már viszonylagos pontossággal megállapítható, hogy a *homo sapiens* 150-120 ezer évvel ezelőtt alakult ki valahol a mai Tanzánia, Kenya vagy Etiópia területén, az időszámításunk szerint 500 és 1000 közötti időszakra pedig a Föld legtávolabbi lakható területein is megtelepedett az emberiség. Így a vándorlás, a migráció az emberi történelem és kultúra egyik legjellemzőbb tulajdonsága, amit jól illusztrál az, hogy valamennyi világvallás kialakulásánál találhatunk olyan mozzanatot, amikor a vallásalapító vándorútra indul, vagy elmenekül. Ugyanígy a világtörténelem sok fontos eseményét is kisebb vagy nagyobb népcsoportok mozgása váltotta ki, elég, ha csak a magyar törzsek honfoglalására gondolunk. Az emberi lét és a vándorlás szükségességének szoros kapcsolatát megannyi művészeti alkotás is bizonyítja.

Megváltozott feltételekkel ugyan, de napjainkban is milliók döntenek úgy nap, mint nap, hogy a jobb életfeltételek keresése érdekében felkerekedjenek és máshol próbáljanak szerencsét. Az Egyesült Nemzetek Szervezetének (ENSZ) becslései szerint jelenleg 190 millió főre tehető azon személyek száma, akik más ország területén élnek, mint ahol születtek. A migráció és azon belül a munkaerő-vándorlás napjaink globalizálódó világának is egyik meghatározó jellemzője, egyszerre oka és következménye a folyamatoknak.

A globalizáció egyik legnagyobb ellentmondásának sokan éppen azt tartják, hogy míg az áruk és a tőke nemzetközi mozgásának útjából a különböző nemzetközi szervezetek keretein belül a legtöbb jogi akadályt mára felszámolták, vagy legalábbis erre töreksenek, addig az emberek mozgása továbbra is korlátozásokba ütközik. A történelmi tapasztalatok azt bizonyítják, hogy az emberek mozgását jogi eszközökkel lehetetlen megállítani, illetve a teljes korlátozás csak a személyes szabadságjogok olyan fokú korlátozásával képzelhető el, ami a világ legtöbb országában ma egyszerre elfogadhatatlan és elképzelhetetlen. A korlátozásokon túl is alapvetően problematikus azonban a világ 190 millió migránsának jogi helyzete. Mindennaposak velük szemben a verbális és a fizikai támadások, gazdaságilag általában a legkiszolgáltatottabb helyzetben vannak és gyakran szenvednek el hátrányos megkülönböztetést életük legkülönbözőbb területein.

A migránsok helyzete napjaink munkajogának is egyik központi kérdése, hiszen az olcsó külföldi munkaerő alkalmazásával egyszerre kérdőjelezi meg a munkajog egyenlőségét és hatékonyságát. Ugyanakkor a nemzetközi munkajogi irodalomban a legutóbbi időkig a globalizáció hatásait vizsgálva – szemben például a multinacionális vállalatok hatásainak kutatásával – csak legritkábban került látókörbe a munkaerő-migráció problematikája. Ez egyrészt azzal magyarázható, hogy a munkaerő-vándorlás nem egy új jelenség, megjelentek ugyan új jellemzői az elmúlt egy-két évtizedben, de valamilyen formája mindig is létezett. Másrészt a migrációs jog több jogterület metszéspontján található, hiszen a migrációra egyaránt vonatkozhatnak közigazgatási jogi, szociális jogi, munkajogi, emberi jogi vagy éppen büntetőjogi szabályok. Harmadrészt a legtöbb jogtudományi vizsgálat – minden jószándék ellenére – alapvetően a fejlett államok jogi jelenségeire irányul, így az olyan háttérben levő csoportok, mint a migránsok, kevesebb figyelmet kapnak. Doktori értekezésem témájául ezért választottam ezt a gyakorlati szempontból nagyon fontos, és viszonylag sok részkutatással érintett, ugyanakkor összességében mégis elhanyagolt területet. Dolgozatomban a migráns munkavállalókra vonatkozó multilaterális jogintézményeket tekintem át, melyek között egyaránt találhatunk emberi jogi, munkajogi és szociális jogi normákat, ezzel szemben a közigazgatási jogi – idegenrendészeti – és büntetőjogi szabályokkal nem kívánok részletesebben foglalkozni. Ugyanakkor éppen az elhatárolás

nehézsége és a téma interdiszciplinaritása miatt néha nem tekinthetők el néhány idegenrendészeti rendelkezés rövid bemutatásától sem.

A migrációs jog gyökereit sokak szerint az emberi jogok között találhatjuk, mások ezzel szemben a tágran értelmezett munkajog részének tekintik a vándormunkásokra vonatkozó szabályokat, mivel azok a munkaerő-piacba való beavatkozást jelentenek, ebben az esetben a kínálat szabályozásával. Véleményem szerint e felosztásnak nincs sok gyakorlati jelentősége, hiszen az emberi jogok katalógusában találhatunk sok olyan jogosultságot, amely kifejezetten a munkavállalókra vonatkozik, és a munkajog elsődleges célja sem más, mint, hogy a munkavállalók jogait és érdekeit védje. Éppen ezért dolgozatomban mindkét megközelítésben elfogadott jogi normákat áttekintem, kiindulási pontom pedig az, hogy az emberi jogok kiterjesztése a speciális védelemre szoruló csoportokra a globális béke és fejlődés alapfeltétele.

A migránsok jogvédelme természetesen sokféleképpen elképzelhető, akár nemzeti, akár nemzetközi jogi eszközöket felhasználva. Értekezésem ezek közül egyet, a multilaterális egyezményeket járja körül. A következő kérdésekre keresek válaszokat dolgozatomban: (1.) Léteznek-e a mai nemzetközi jogban olyan multilaterális egyezmények, amelyek a vándormunkások jogvédelmére szolgálnak és ha igen hol találhatjuk meg ezeket? (2.) Milyen jellemzőkkel bírnak ezek a normák, és mennyire hatékonyan érik el céljaikat? (3.) Hogyan lehetne hatékonyabbá tenni a migráns munkavállalók jogvédelmére szolgáló egyezményeket, illetve milyen alternatívák képzelhetők el? (4.) Végül kitekintés jelleggel a meglévő szabályok magyarországi alkalmazásának feltételeit vizsgálom illetve azt, hogy milyen változtatásokat igényelne a magyar jogban hazánk csatlakozása a különböző szervezetek normáihoz.

Az egyes jogszabályok jellemzőinek ismertetésén túl azok alkalmazásának nehézségeire is rámutatok a különböző bíróságok és bizottságok esetjogán, továbbá a másodlagos szakirodalmon keresztül. Az erőteljes gazdasági, politikai és társadalmi meghatározottság miatt szükséges az egyes jogszabályok elfogadási körülményeit is röviden bemutatni. Ezt – ahol hozzáférhető – az előkészítő dokumentumok alapján, ahol pedig nem, a másodlagos források felhasználásával teszem. Dolgozatom végén osztályozom a különböző egyezménytípusokat, kiemelve a különböző típusok pozitív illetve negatív jellemzőit. Kisebb technikai jellegű javaslataimat az egyes fejezetekben, míg az általánosabb jellegű javaslatokat dolgozatom végén fejttem ki.

Dolgozatom célja, hogy a fenti kérdések megválaszolásával bemutassam a migráns munkavállalók jogvédelmére szolgáló multilaterális jogintézményeket, azok gyakorlati alkalmazását, valamint javaslatokat tegyek hatékonyságuk növelésére. A téma jellegéből adódóan doktori értekezésem alapvetően leíró jellegű, elsősorban a jogforrások és azok alkalmazásának vizsgálatából áll, felhasználva természetesen a rendelkezésre álló szakirodalmat is. Ez egyes témák esetében viszonylag bőséges, míg más témák esetében nemcsak magyar nyelven, de más – elsősorban angol és német – nyelveken is szűkös a rendelkezésre álló szakirodalom, a nemzetközi szervezetek dokumentumai ugyanakkor ma már legtöbbször szabadon hozzáférhetőek a világhálón.

Az egyes témakörök az alábbi sorrendben követi egymást: migráció társadalmi háttere, jogi szabályozásának rendszere; jogvédelmük az általános emberi jogi egyezményekben; az ENSZ vándormunkások jogvédelméről szóló egyezménye; az ILO tevékenysége a területen; a Kereskedelmi Világszervezet vonatkozó szabályai; Európán kívüli regionális szervek rendelkezései; európai regionális szervezetek normái; a magyar szabályozás; összegzés és javaslatok.

Értekezésem főbb megállapításai

Az univerzális és regionális szervezetek jogalkotását megvizsgálva a következő jogvédelmi eszközök játszhatnak szerepet a migráns munkavállalók jogvédelmében:

1. Általános emberi jogi egyezmények

Az ENSZ, az Afrikai Unió, az Amerikai Államok Szervezete, az Andoki Közösség és az Európa Tanács jogvédő rendszerében találhatunk olyan általános alapdokumentumokat, amelyek bizonyos jogokat a külföldi munkavállalóknak is garantálnak. Ezek között vannak olyanok, amelyek úgynevezett első generációs jogokat tartalmaznak (Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, Emberi Jogok Amerikai Egyezménye, Emberi Jogok és Alapvető Szabadságjogok Európai Egyezménye), olyanok, amelyek az úgynevezett második generációs jogok katalógusát foglalják magukba (Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, Emberi Jogok Amerikai Egyezményének Kiegészítő Jegyzőkönyve, Európai Szociális Charta) és olyanok amelyek mindkettőt tartalmazzák (Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, Andoki Charta az Emberi Jogok Védelméről és Előmozdításáról, Népek és Emberek Jogainak Afrikai Chartája). A különböző egyezmények – tükrözve a politikai, történelmi és kulturális eltéréseket – természetesen nagyon eltérő jogokat tartalmaznak és végrehajtási mechanizmusaik hatékonysága is óriási mértékben eltér. Néhány tanulság azonban így is levonható.

A felsorolt emberi jogi egyezmények a politikai részvétel jogok gyakorlásából minden esetben megengedik a külföldiek kizárását. Ez érthető abból a szempontból, hogy a részvétel a politikai döntéshozatalban megkövetel egy bizonyos szintű lojalitást az adott állammal, ami külföldiektől nem várható el. Ugyanez viszont nem mondható el az olyan legalapvetőbb jogokról mint az emberi méltóság tisztelete vagy a személy fizikai integritásának védelme, amely jogok így a migráns munkavállalókat is megilletik. A szabad mozgáshoz való jog, amely alapvető fontosságú a migránsok számára azonban korlátozott, ugyanis az idézett egyezmények csak a kivándorláshoz való jogot ismerik el emberi jogként, a bevándorláshoz való jogot viszont nem. Ráadásul a szegényebb országok állampolgárai, különösen ha alacsony végzettségűek, kevésbé élhetnek még ezzel a korlátozott joggal is, mint azok akik gazdagabb országból származnak vagy jobban kvalifikáltak. Ma tehát bátran kijelenthető, hogy a szabad mozgáshoz való emberi jog továbbra sem tartozik az alapvető emberi jogok közé, a jövőben ez azonban természetesen változhat. E jog biztosításának olyan jelentős gazdasági és társadalmi következményei lennének, amelyek egy nemzetközi vizsgálat szerint nagyon nehezen becsülhetők fel előzetesen. Így etikai és emberi jogi szempontból ugyan támogatható a szabad mozgás jogának kiterjesztése, az közép-távon nem várható.

A második generációs, vagy más néven gazdasági, szociális és kulturális jogok kialakulásában fontos szerepet játszott a szolidaritás érzésének – amely korábban a szűkebb közösségre korlátozódott – nemzeti szintű megjelenése, ez Európában és Észak Amerikában a 19. századra tehető. A választójog általánossá tételével és a szervezkedési szabadság elterjedésével szélesebb társadalmi rétegek számára vált lehetővé a döntéshozatal befolyásolása a közügyekben, amely így a második generációs jogok jogként való elismerését okozta, előbb nemzeti, majd nemzetközi szinten. E jogok kialakulásának figyelembevételével nem meglepő, hogy a migráns munkavállalók ezen jogokból még inkább ki vannak zárva, mint az első generációs jogokból. A szociális jogok gyakorlásához szükséges újraelosztó intézményrendszereket ma is állami keretek között alakítják ki és az adott állam állampolgárai tartják azokat fenn akár adó- akár társadalombiztosítási befizetéseikkel. A külföldi munkavállalók esetében ezért a szociális jogok gyakorlásának korlátozása vagy kizárása inkább igazolható. Ezért nem meglepő, hogy a megvizsgált jogszabályok egyike sem írja elő a

gazdasági és szociális jogok védelmét a migráns munkavállalók esetében, bár azt is le kell szögezni, hogy a legsúlyosabb jogsértések ellen így is fel lehet lépni.

Az általános emberi jogi egyezmények így a súlyosabb emberi jogi sérelmek ellen nyújthatnak nem túl hatékony védelmet a migránsok számára. Gyengeségük szankciórendszerük hatékonyságának alacsony fokára, továbbá a jogérvényesítés nehézségeire vezethető vissza. Egyrészt a nemzetközi emberi jogvédelmi rendszer – Európát kivéve – továbbra sem rendelkezik olyan intézményrendszerrel, amely igazán hatékonyan és politikai megfontolások nélkül tudná a szabályok betartására kényszeríteni az államokat, másrészt a jogérvényesítés hangsúlya továbbra is az államközi, nem pedig az egyéni panaszokon van, ami így már az eljárások megindításának kérdését is átpolitizálja. E két okból kifolyólag a migráns munkavállalók jogvédelmére ezeket az eszközöket csak akkor lehet hatékonyan felhasználni, ha valamely állam ennek érdekében felvállalja a konfliktust – amint az például Mexikó esetében történt 2003-ban. Ha azonban ez a feltétel hiányzik akkor csak szerényebb eredmények várhatók. Végezetül megint csak le kell fektetni, hogy az Európa Tanács emberi jogvédelmi rendszerének – legalábbis az EJJE-nek – végrehajtási mechanizmusai jóval fejlettebbek, így arra jobban lehet hagyatkozni.

2. Speciálisan a vándormunkásokat védő egyezmények

Egyes különösen veszélyeztetett csoportok védelmére vagy különösen súlyos jogsértések megtiltására speciális egyezményeket dolgoztak ki mind univerzális mind regionális szinten. Ide sorolhatók az ENSZ faji és nemi diszkriminációt illetve a kínzást tiltó egyezményei, továbbá a gyermekek jogairól szóló egyezmény, de az Afrikai Unió keretein belül is kidolgoztak hasonló egyezményeket. Ezek a dokumentumok a migráns munkavállalók bizonyos csoportjai számára is hasznosak lehetnek, azonban vagy csak az egyéb személyes állapotuk miatti, vagy a legdurvább jogsértések esetén.

Olyan speciális egyezményeket is kidolgoztak azonban az elmúlt hatvan év során, amelyek célja kifejezetten a migráns munkások jogainak védelme. Ebbe a csoportba sorolható az ENSZ 1990-es egyezménye a vándormunkások és családtagjaik jogvédelméről, tovább a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet 97. és 143. számú egyezménye és az Európa Tanács Migráns Munkavállalók Jogi Helyzetéről szóló 1977-es egyezménye. Az egyezmények részletesen szabályozzák a migráns munkavállalók – és az ENSZ egyezmény esetében családtagjaik – jogait az egész migrációs folyamat során. Ez mindenképpen előrelépést jelent az általános emberi jogi dokumentumokhoz képest. A három egyezmény ugyanakkor – annak ellenére, hogy a legutolsót 1990-ben fogadták el – nem napjaink, hanem az 1940-es, illetve az 1970-es és 80-as évek migrációs környezetének emberi jogi kihívásaira ad válaszokat. Ez pedig nem csak azért problematikus, mert a munkaerő-vándorlás folyamatai azóta jelentős mértékben megváltoztak, hanem azért is, mert az emberi jogi dogmatika azóta jelentős eredményeket ért el, például a nők különleges védelmének területén.

Mindhárom egyezményben egyaránt megjelennek a migráns munkavállalókat kötelező minimum standardok előírásával védő rendelkezések és az egyenlő bánásmód előírásai. Ezek azonban bizonyos jogok esetében ellentétben állhatnak egymással. Amint azt George Borjas megfogalmazta: „Ironikus, hogy míg a bevándorlásról szóló vitákban a saját állampolgárságú munkavállalók béreinek csökkenését a migráció negatív hatásai közé szokás sorolni, addig a bevándorlás gazdasági haszna ténylegesen csak akkor realizálódik, ha a bérek tényleg csökkennek.” Azaz elsősorban a bérek tekintetében megkövetelt egyenlő bánásmód gyakorlatilag értelmetlenné teheti a migrációt. Pusztán jogi szempontból feloldható az ellentmondás azzal, hogy a migránsok speciális szükségleteinek védelmére külön rendelkezéseket kell elfogadni, míg a munkavállalói mivoltukból fakadó jogok esetében – illetve már inkább vitatható módon, családtagjaik számára – az egyenlő bánásmód elvének

következetes alkalmazása nyújthat számukra megfelelő védelmet. Ez azonban nem oldja fel azt a közgazdaságtani paradoxont, amelyre még visszatérek a következőkben.

A kifejezetten a vándormunkások védelmére elfogadott emberi jogi és nemzetközi munkajogi egyezmények minden hiányosságuk ellenére nagyon hasznos eszközök lehetnének a migránsok jogi és ezen keresztül tényleges helyzetük javítására. Ehhez azonban az is szükséges lenne, hogy csatlakozzanak az egyezményekhez azok az államok amelyekben nagyobb számú migráns közösség dolgozik. A ratifikációk eddigi állását nézve a kép azonban nagyon elszomorító. Tovább rontja a képet, a csatlakozó államok összetétele, az ENSZ egyezményhez ugyanis eddig két európai állam csatlakozott, Bosznia és Hercegovina illetve Albánia. A két ILO egyezménynél jobb helyzet, míg az ET egyezményt értelemszerűen csak európai államok ratifikálták.

A négy speciálisan a migráns munkavállalók jogait védő multilaterális nemzetközi egyezmény eltéréseik ellenére sok közös vonással rendelkezik, ami nem utolsósorban arra vezethető vissza, hogy az ILO szakértői fontos szerepet játszottak mind az ENSZ, mind az ET egyezmény megalkotásában. A négy egyezményt nehéz rangsorolni, hiszen eltérő intézmények, eltérő gazdasági és politikai környezetben fogadták el őket. A jogvédelem kiterjesztésében – a nem-dokumentált migránsok védelmével – az ENSZ egyezmény jutott a legmesszebb, míg az ET egyezmény, a reciprocitás megkövetelése miatt a legszűkebb személyi kört fedi le. Az ILO egyezményei rendelkeznek a leghatékonyabban működő végrehajtási eszközökkel, azonban azon erősségük, hogy az ILO általános mechanizmusait használják, egyben gyengítik is hatékonyságukat, így ugyanis kevésbé lehet figyelembe venni a migráns munkavállalók jogvédelmének speciális feltételeit és szükségleteit. Összefoglalva, a négy egyezmény nagyon hatékony fegyver lehetne a migránsok jogvédelméért folytatott harcban, ennek legfőbb akadálya az egyezményekhez csatlakozott államok csekély számában keresendő.

3. Szabadkereskedelmi megállapodások

A nemzetközi gazdasági kapcsolatok kiteljesedésének érdekében a második világháború óta több két illetve többoldalú szabadkereskedelmi megállapodást fogadtak el. Ezek virágkora azonban igazából a hidegháború végével jött el, amikor a neoklasszikus közgazdaságtan gyakorlati megvalósulásaként kiteljesedett a gazdasági globalizáció. A megvizsgált jogszabályok közül a Kereskedelmi Világszervezet GATS egyezménye, az Észak-Amerikai Szabadkereskedelmi Megállapodás, a Déli Közös Piac (MERCOSUR) vízum-megállapodása, a Dél-Ázsiai Szabadkereskedelmi Terület szerződése és az Ázsiai Szabadkereskedelmi Területről szóló egyezmény tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek alkalmasak lehetnének a vándormunkások bizonyos csoportjainak jogvédelmének javítására. Jellemző módon a négy szervezet közül háromban domináns szerepet játszik az Amerikai Egyesült Államok, amely a gazdasági globalizáció jelenlegi formájának zászlóvivője.

A három szabadkereskedelmi egyezmény és a MERCOSUR vízum-megállapodásának szabad mozgásra vonatkozó rendelkezései elsősorban az üzletemberekre és a magasan kvalifikált munkavállalókra vonatkoznak. Közös tehát ezekben a jogi eszközökben, hogy a hangsúlyt nem a migráció folyamatának szabályozására vagy a vándormunkások helyzetére helyezi, hanem az olyan személyek utazásainak a megkönnyítésére, akik működtetik a gazdaságot. Emellett a munkavállalókra kizárólag csak akkor vonatkoznak a fenti szerződések, ha azok szolgáltatásnyújtásként végeznek munkát más állam területén. Ez pedig ismét felveti az előző pontban már érintett ellentmondást.

A szabadkereskedelmi megállapodások célja, hogy a különböző termelési tényezők lehetőleg akadályok nélkül juthassanak el az egyik országból a másikba. Ezt többek között a vámok fokozatos csökkentésével és eltörlésével, a legnagyobb kedvezmény elvének a

kiterjesztésével és a nemzetivel megegyező bánásmód előírásával érik el az ismertett megállapodások. Ha viszont összevetjük például az áruk és a személyek mozgását az USA-Mexikói határon, akkor azt láthatjuk, hogy míg a GATS és a NAFTA egyezmények következtében a legtöbb áru szabadon átlépheti a határokat, addig a munkavállalók mozgását kerítésekkel és önkéntes embervadászokkal próbálják megakadályozni. Ez különösen annak a fényben ironikus, hogy a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet alkotmánya szerint a munka nem termelési tényező, hanem több annál. Ugyanakkor a határokon való átlépés szempontjából egy tornacipő például kedvezőbb megítélés alá esik, mint egy ember, a tornacipő beengedésének megtiltása esetén az adott állam a WTO keretein belül súlyos szankciókra számíthat, míg a migráns esetén ettől nem kell félnie. A nemzetközi migráció szempontjából így azt mondhatjuk, hogy a munka *még csak* nem is termelési tényező.

A szabadkereskedelmi megállapodások ezért egyelőre csak a munkavállalók szűk csoportja számára teszik lehetővé a szabad munkavállalást. Alapelveik következetes érvényesítése esetén azonban felmerül a személyi kör kiszélesítése, vagy akár a teljes szabad mozgás lehetővé tétele. Ugyanakkor ez szintén jelentős veszélyeket rejt magában. A munkavállalók mozgása jóval összetettebb folyamat és hatásai jóval beláthatatlanabbak, mint az áruk szabad mozgása. Ezért a gazdasági és politikai realitásokon kívül emberi jogi szempontból sem a leghasznosabb eszközök a szabadkereskedelmi megállapodások, a migráció és a szabad kereskedelem összefüggéseinek jobb megismerése azonban ettől függetlenül fontos tanulságokkal szolgálhatna.

4. A munkavállalók szabad mozgását lehetővé tevő rendszerek

A különböző földrészek regionális szervezetei közül soknak szerepel céljai között a munkavállalók szabad mozgásának biztosítása a tagállamok között. Az ilyen rendszereket néha nehéz elhatárolni a szabadkereskedelmi megállapodásoktól, azokat soroltam be ebbe a csoportba, amelyek kifejezetten a munkavállalók szabad mozgásáról rendelkeznek. Ilyen intézkedéseket találhatunk a Nyugat-Afrikai Államok Gazdasági Közössége, a Kelet- és Dél-Afrikai Közös Piac, a Kelet-Afrikai Közösség, a Karibi Közösség és természetesen az Európai Unió jogszabályai között. Hasonló rendszer kialakítását tervezik a Dél-Afrikai Fejlesztési Közösség tagállamai is. A szervezetek közül kimagaslik az EU, amelynek elsődleges és másodlagos jogában részletesen kidolgozásra került a szabad mozgás joga, és az Európai Bíróság hatékony jogérvényesítő eszközei miatt a gyakorlatban is megvalósul sokak számára. Alapvető eltérések azonban, hogy az EU-ban ma már nem a munkavállalók, hanem a személyek szabad mozgásáról beszélhetünk, továbbá az is, hogy az integrációs szervezet egyedülként a nemzetközi szervezetek közül szupranacionális jelleggel működik, azaz akár egyes tagállamainak akarata ellenére is alkothat közvetlenül alkalmazható jogot. Éppen az EU rendszerének fejlettsége miatt példaképpül szolgál a többi szervezet számára, de kidolgozottságát még egyiknek sem sikerült elérnie.

A különböző szervezetek ezen túlmenően is nagyon eltérő szabályokat fogadtak el, elsősorban a munkavállalói kör meghatározásában tapasztalhatunk jelentős eltéréseket. Egy ténylegesen működő szabad munkavállalást biztosító regionális rendszer működtetéséhez nagyon szoros politikai együttműködés kell a tagállamok között, és bizalom abban, hogy nem fogják az egyik állam munkavállalói elárasztani a másikat. Az ilyen – sokszor megalapozatlan – félelmek akadályozták meg például az ECOWAS vagy a SADC rendszerének kiépülését, de ugyanezek a reflexek köszöntek vissza az EU különböző bővítési hullámai során is, amikor a belépő szegényebb tagállamok polgárait meghatározott ideig kizárták a jogosultságból. Amint az megint csak az EU példájából kitűnik, a szabad mozgás jogának biztosítása önmagában kevés, ahhoz, hogy ezzel a joggal ténylegesen érdemes legyen élni egy sor más kérdést is rendezni kell jogilag. Ilyenek többek között a migránsok szociális biztonsági jogainak

védelme és az idegenrendészeti szabályok. Felmerül az egyenlő bánásmód elvének megkövetelése is, ami igaz az EU rendszerére, vitatható azonban, – a fentebb ismertetett paradox miatt – hogy az inkább elősegíti, vagy akadályozza a munkaerő-migrációt. További kérdés, hogy a szabad munkavállalás biztosítása vajon lehet-e másol is az első lépés egy közös szociálpolitika – munkavállalókat védő jogi szabályozás felé, vagy ez csak Európában valósulhatott meg a körülmények szerencsés alakulása miatt.

5. A migráns munkavállalók szociális biztonságához fűződő jogait biztosító egyezmények

A vándormunkások számára az egyik legnagyobb veszély az, hogy külföldön történő munkavégzésük miatt elesnek az olyan szociális biztonsági jogosultságoktól, amelyek egyébként védelmet nyújtanának számukra valamely kockázati esemény bekövetkezése esetén. Így például problémát okozhat egészségügyi ellátásuk saját vagy családtagjaik betegsége esetén, nyugdíjjogosultsági ideik összeszámítása, illetve a nyugdíjak külföldre történő folyósítása. Éppen ez vezetett el az első bilaterális szociális biztonsági megállapodásokhoz és máig is ez a legkidolgozottabb részterülete a nemzetközi szociális jognak. A kétoldalú megállapodások korábban már ismertetett hiányosságai miatt dolgoztak ki különböző univerzális és regionális szervezetek keretein belül multilaterális megállapodásokat a migránsok szociális biztonsággal kapcsolatos jogainak védelmére.

A megvizsgált intézmények egyezményei közül ide sorolható az ILO 157. számú egyezménye, az Arab Munkaügyi Szervezet 3. és 14. egyezménye, a MERCOSUR Multilaterális Szociális Biztonsági Megállapodása, az Andoki Közösség Andoki szociális biztonsági megállapodása és 546-os döntése, a CARICOM szociális biztonsági egyezménye, az Ibero-Amerikai társadalombiztosítási megállapodás, az Európa Tanács keretein belül elfogadott Szociális Biztonság Európai Kódexe, az Európai Egyezmény a Szociális Biztonságról, az Európai Egyezmény az Orvosi és Szociális Segítségnyújtásról, az Európai Unió rendszerében pedig a Római Szerződés 51. cikke alapján elfogadott 1408/71/EGK, 574/72/EGK és 859/2003/EK rendeletek. Ezen kívül tartalmaz hasonló rendelkezéseket az ILO 102. és 118. számú egyezménye és az Európai Szociális Charta is.

Az egyes jogszabályok eltérő megoldásokat tartalmaznak a migráns munkavállalók jogvédelmére, közös azonban bennük, hogy az ET Orvosi és Szociális Segítségnyújtásról szóló egyezményét kivéve a különböző országok számára nem írnak elő egységes szabályokat a minimális szintű ellátásokról, hanem a különböző rendszerek egymással való kompatibilitását célozzák. Azaz nem harmonizálják a különböző tagállamok szociális biztonsági rendszereit, hanem koordinálják azokat. Megint csak nagyon nehéz összevetni a különböző megállapodásokat és más jogszabályokat, az azonban mindenféleképpen leszűrhető, hogy ezen a területen sem elegendő az elvek lefektetése, hanem szükséges a hatékony végrehajtás biztosítása is, amire sokszor kevesebb figyelem jut. Általános kritikaként megállapítható az, hogy a szociális biztonsági jogosultságok fenntartásáról és exportálhatóságáról szóló nemzetközi egyezmények kivétel nélkül csak a dokumentált vándormunkások számára biztosítja ezt a lehetőséget.

6. A munkaerő-vándorlásra vonatkozó technikai normák és egyéb egyezmények

Végezetül önálló csoportot alkotnak azon nemzetközi egyezmények, amelyek a migráció különböző technikai kérdéseit szabályozzák. Az elhatárolás természetesen megint csak igen nehéz, hiszen ebbe a csoportba besorolhatóak lennének a szociális biztonsági rendszerek koordinálását lehetővé tevő megállapodások, de a migránsok jogaival foglalkozó speciális egyezmények is sok technikai jellegű rendelkezést tartalmaznak. Ebbe a csoportba tartozik az ILO 95., 97. és 181. egyezménye valamint az Arab Munkaügyi Egyezmény. Végül

egyik csoportba sem sorolható be az ET egyezménye az „au pair” tevékenységről, mivel az egy speciális munkavállalói kör jogait szabályozza. Szintén nehezen sorolható valamely másik csoportba az ET helyi politikai közéletben való részvételről szóló egyezménye, amely egy fontos de speciális területét szabályozza a migránsok integrációjának.

Javaslatok a nemzetközi jogvédő rendszer hatékonyságának növelésére:

1. Az ENSZ egyezményei által nyújtott jogvédelem hatékonyabb kihasználásához több ügyre lenne szükség. Az egyetemes emberi jogi egyezmények ugyanis elviekben garantálnak egy sor jogot a migránsok különböző csoportjainak, de e jogok hatékony érvényesüléséhez szükséges volna, hogy az egyezmények végrehajtásáért felelős intézmények lehetőséget kapjanak álláspontjaik kifejtésére. A sérelmet szenvedett migránsok nemzetközi szervezetekhez való fordulásának megkönnyítésére szükséges a civil szervezetek fokozottabb szerepvállalása, és nemzetközi hálózatosodása, ugyanis a migránsok speciális helyzetükben a munkavállalók egyik legkiszolgáltatottabb rétegét képezik. A déli és északi NGO-k együttműködésével hatékonyabbá lehetne tenni a jogérvényesítést a nemzetközi fórumok előtt.
2. Szükséges lenne az intézményi keretek megerősítése, a párhuzamosságok mérséklése és a hatáskörök pontosabb meghatározása az egyes szakosított ENSZ intézmények (UNESCO, FAO, WHO, UNDP, UNDOC, ILO, UNHCR) között. Jelenleg több nemzetközi szervezet is próbál a migránsokon segíteni, a kérdéskör holisztikus megközelítése nélkül ugyanakkor kizárt a hosszabb távon fenntartható megoldások kidolgozása, emellett a párhuzamosságok gyakran hatásköri vitákhoz vezetnek, miközben a nehézségek orvoslása csak a rendelkezésre álló szűkös erőforrások koncentrált felhasználásával lehetséges.
3. Az előbbi javaslat részeként az ideális megoldásnak a Nemzetközi Migrációs Szervezet beintegrálása tűnik az ENSZ intézményrendszerébe. Ez megfelelően végrehajtható lehetné a 2. pontban vázoltak megvalósítását.
4. A migráció, különösen a gazdasági célú migráció kérdéskörének fokozottabb figyelembe vétele a világszervezet más tevékenységeiben. Mint láhattuk a nemzetközi migráció napjaink és jövőnk egyik meghatározó folyamata, amely megannyi más szociális, demográfiai, politikai és klimatikus változással összefügg. Ezen más kérdések rendezésére tett kísérletekkor ezért elengedhetetlenné vált a migránsok és a küldő valamint befogadó államok érdekeinek a figyelembevétele.
5. A migráció jogi megközelítéséhez szükséges az ENSZ egyezmény további ratifikációinak előmozdítása. Ez elsősorban nemzetközi kampányok indításával tűnik megvalósíthatónak.
6. Hosszabb távon és megfelelően előkészítve szükségessé vált a „gazdasági menekült” nemzetközi jogi fogalmának megalkotása, és nemzetközi jogi védelmének kialakítása, a nemzetközi menekültjog integrálásának fenntartásával.
7. Szükséges továbbá egy új nemzetközi egyezmény kidolgozása a családegyesítésekről, mivel ezt a kérdést egyelőre egyetlen egy eszköz sem szabályozza kielégítően, miközben világszerte több millió embert érint közvetlenül.

8. Ugyancsak szükségessé vált egy nemzetközi egyezmény kidolgozása a pénzeszközök hazautalásáról, mivel ez egy hasonlóan fontos, de elhanyagolt témakör.
9. Jóval nagyobb erőfeszítéseket kellene tenni az ILO egyezmények ratifikálásának propagálása. Ez teljesen a háttérbe szorult az elmúlt időszakban.
10. Egy új ILO egyezmény elfogadása is szükségessé vált az egészségügyben foglalkoztatott külföldi munkavállalók helyzetéről. Ezzel nemcsak egy alapvető fontosságú területet szabályozna a szervezet, de egyben bizonyíthatná, hogy a mai kihívásokra is megfelelő válaszokat tud találni.
11. Erőfeszítéseket kell tenni a munkavállalói jogok védelmének megjelenítése a WTO keretein belül és ezzel összefüggésben a GATS egyezmény 4. moduljának (természetes személy szolgáltatók mozgása) kiterjesztő értelmezése is. Politikailag talán ez a legérzékenyebb javaslatom, megvalósulásával azonban jelentős előrelépés történne az egész fennálló világrendszer humanizálására.
12. Az EU tapasztalati nagyon értékesek lehetnek más regionális szervezetek számára. Ezek megosztásával jelentősen segíthetné azok helyi rendszereinek kialakítását.
13. Szükségessé vált az ET egyezmények áttekintése és a szükséges módosítások végrehajtása annak érdekében, hogy az EU mellett be tudja tölteni szerepét a szervezet.
14. Végül elengedhetetlennek tűnik egy koherens EU migrációs politika kidolgozása, együttműködve a küldő államokkal és lehetőséget biztosítva a legális munkavállalásra, úgy, hogy a harmadik országok állampolgárainak emberi jogainak fokozottabb védelme is megjelenjen.

A szerző Ph.D. kutatási témájában megjelent publikációinak jegyzéke:

1. *The UN Convention on Migrant Workers*. Acta Universitatis Szegediensis, Acta Juridica et Politica Publicationes Docdorum Szeged, 2003. p 61-78.
2. *A vándormunkások szociális biztonságához való joga*. EU Tanulmányok III. Nemzeti Fejlesztési Hivatal, Budapest, 2004. p 549-579.
3. *A vándormunkások alkalmazási feltételei az átmenet időszakában*. Collega, Vol. 9. No. 2. 2005. pp 222-225.
4. *A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet és a vándormunkások jogvédelme*. Acta Humana, Vol. 16. No. 3. 2005. pp 60-82.
5. *Külföldiek foglalkoztatásának szabályai*. Munkaügyi Szemle, Vol. 50 No. 2 2005. pp 51-53.
6. *A vándormunkások jogvédelme Európán kívüli regionális szervezetekben*. Acta Universitatis Szegediensis, Acta Juridica et Politica Publicationes Docdorum Szeged, 2005. pp 53-72.
7. *A vándormunkások jogvédelme az ENSZ egyetemes emberi jogi egyezményeiben*. Jogelméleti Szemle, 2006/2 <http://jesz.ajk.elte.hu/dux26.mht>
8. *Külföldi munkavállalók Japánban*. Regio – Kisebbség, politika, társadalom, Vol. 17. No. 2. 2006. pp 65-75.
9. *The Protection of Migrant Workers' Human Rights*. Acta Universitatis Szegediensis, Acta Juridica et Politica. Tomus LXVIII. Fasc. 5. Szeged, 2006. 1-29. o.
10. *Egy elfelejtett egyezmény – Az ENSZ valamennyi vándormunkás és családtagjaik jogvédelméről szóló egyezménye*. Acta Humana, Vol. 17. No. 3-4. 2006. pp 7-27.

The multilateral protection of migrant workers' rights

Subject, hypothesis and method

One of the most distinct features of human evolution is the movement between geographical locations. Scientific results prove, that homo sapiens evolved about 150-120 thousand years ago somewhere in what is today Tanzania, Kenya or Ethiopia, and by the period 500-1000 A.D. the human species has settled in the most remote habitable places on Earth. Migration therefore is one of the most typical characteristics of the history and culture of mankind, which is also illustrated by the fact, that the personal story of all founders of great religions entails a momentum of travel or plight. Many important events in World history were also shaped by movements of smaller or larger groups of people, for example the arrival of the Hungarian tribes to the Carpathian basin was also such a historic event. Many artistic relics also prove the close link between human existence and migration.

In drastically different circumstances, millions and millions of people today also decide to move in the search for better living conditions. According to UN estimates, around 190 million people live in a country other than their own. Migration – and as a part of that, labour migration – remains one of the most distinct features of today's globalizing World, both as a cause and as a consequence of the process.

For many, the striking contradiction between the free international movement of goods and capital on the one hand, and the barriers of the movement of people on the other, is the biggest injustice of globalization. Historical experiences show, that it is impossible to halt migration by purely legalistic means, or it is only possible with such a level of restrictions of fundamental rights, that is hard to imagine in most countries of the World today. The situation of the World's 190 million migrants however is not only problematic because of the restrictions. Verbal and physical attacks are commonplace against them, they are often in a very vulnerable situation and face discrimination in different aspects of their life.

The situation of migrant workers remains one of the central issues for labour law today, as it questions not only the equality but also the effectiveness of labour law. It is therefore surprising that – unlike for example the effects of multinational companies – in international labour law scholarship, the issue has not received bigger attention. This can be traced back on the one hand to the fact that labour migration is not a new phenomenon, although new trends have emerged in the last decades, it has always existed. On the other hand, migration law is on the border of different branches of law, criminal law, administrative law, social security law, labour law or human rights law all cover different overlapping areas. Third, most legal scholarship focuses on the problems of the developed World, which leaves such disadvantaged groups as migrants in the background.

I chose this topic for my doctoral thesis because despite its practical importance and abundance of particular data, it has been generally neglected. In my thesis I look at the multilateral institutions aimed at the protection of migrant workers. These provisions include human rights, labour law and social law norms, but I did not look at administrative and criminal law norms. Due however to the interdisciplinary nature of the subject, in some cases such provisions had to be included.

For many scholars the roots of migration law can be traced back to human rights law, while others consider it to be part of labour law, as they also constitute an intervention into the labour market, in this case, with the restriction of labour supply. In my opinion, this distinction is not particularly useful, as there are many rights in human rights law catalogues, which specially deal with workers, and the most important role of labour law is also non other, than to protect workers. Because of this I took legal provisions from both areas into

consideration while carrying out my research. The premise of my thesis is that global peace and development can not be reached without the extension of human rights protection to the most vulnerable groups.

The protection of migrant workers could be possible by various means, both with national or international legal instruments. In my thesis, I look at one possible solution, the use of multilateral conventions. I try to find answers to the following questions in my thesis: (1.) Do multilateral instruments exist in today's international law, which aim at the protection of migrants, and if yes, where can we find those? (2.) What kind of features do those instruments have, and how effective are they? (3.) How could the system be made more effective, and what alternatives exist? (4.) Last, I look at the possibilities of incorporating those norms into Hungarian law, and the required changes to achieve that goal.

Besides looking at the main features of the different norms, I also try to demonstrate the difficulties of their application and enforcement, through the decisions of different courts, and committees, and also through secondary literature. Because of their strong economic, political and social determination, it is also useful to show the circumstances of their adoption. I did this with either the use of preparatory documents, or, where those were not accessible, through secondary literature. At the end of my thesis I group the different conventions, showing their negative and positive sides. I give my smaller scale, technical suggestions in the affected chapters, while the more general suggestions at the end of my thesis.

The goal of my thesis is to introduce the different multilateral conventions protecting migrant workers, their practical implementation and to give ideas on how they could become more effective. Given the character of my subject, my doctoral thesis is more descriptive and relies mostly on legal sources and scientific literature. This in some cases is quite abundant, while on other topics it is very scarce – not only in Hungarian language, but also in other languages. The documents of most international organizations are however mostly accessible through the world wide web in most cases.

The different topics follow each other in the following way: societal background of migration; the system of their legal protection; provisions of general human rights instruments; the UN convention on migrant workers; the ILO's activity in this field; the rules of the WTO on the subject; regional organizations outside of Europe; European regional organizations; Hungarian regulation; summary and proposals.

Main findings of my research

Looking at the norms of universal and regional organizations, I found that the following main groups can be formed:

1. General human rights conventions

The UN, the African Union, the Organization of American States, the Andean Community and the Council of Europe have all adopted instruments, which provide some rights for migrants. Among these we can find some that contain so called first generation rights (the International Covenant on Civil and Political Rights, the American Convention on Human Rights, the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms), some that contain so called second generation rights (the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, the Protocol to the American Convention on Human Rights, the European Social Charter) and some that contain both (the Universal Declaration of Human Rights, the Andean Charter on Human Rights, the African Charter on People's and Human Rights). The different conventions naturally have very different approaches to human rights,

contain different lists of right and the effectiveness of their enforcement mechanisms differ a lot too. Nevertheless some conclusions can be drawn anyway.

All of the abovementioned instruments allow for the restriction of participation in political life. This is understandable from the point of view, that participation in political decision making requires a certain level of loyalty towards the given state. This is however not true for other such fundamental rights, as the respect for human dignity or the protection of the physical integrity of the person, therefore migrants cannot be excluded from those. The right to free movement is restricted for migrants, as the instruments only prescribe the right to leave one's own country, but not the right to immigration. People coming from poorer countries, or with a lower level of education, can live with that right even less than better qualified workers coming from richer countries. It is therefore safe to assume, that the right to free movement does not form a part of the internationally recognized set of human rights. The recognition of this right would have such enormous economic and social consequences, that are very difficult to foresee. So despite the fact that the recognition of that right would be preferable from an ethical or human right point of view, it is not to be expected in the mid-term.

The evolution of the feeling of solidarity in Europe and North America – which previously only covered members of a smaller community – to a level of national solidarity can be put at the 19th century. With the extension of the right to vote, and the recognition of the right to organize, a wider scope of the population could take part in decision making, which lead to the recognition of second generation rights, first at the national and then at the international level. Taking this history into consideration, it is not surprising that migrants are even more excluded from these rights than from political ones. The redistributive systems needed for the enjoyment of social rights are sustained by the contributions of the members of a given state today too. Therefore the exclusion or restriction of the participation of migrants in these systems is more justifiable. Thus it is not surprising that none of the different documents prescribes the protection of economic and social rights of migrants, although some grave breaches are illegal nevertheless.

The general human rights conventions can protect migrants against the most serious abuses. Their weakness is due mostly to their ineffective enforcement mechanisms and the difficulties of their application. On the one hand, these human rights protection systems – except for Europe – do not have such systems in place, which would allow for the effective and non-politicized enforcement of their provisions. On the other hand, the emphasis is put on the inter governmental enforcement mechanisms, not on individual complaint procedures, which makes even starting a procedure a political issue. Due to these two reasons, these instruments can only then play a role, if a state is willing to take on a conflict, as did Mexico in 2003. If this does not occur, then we can only expect minor results. I must nevertheless once again stress, that the enforcement mechanisms of the European Council are more developed and more effective.

2. Special conventions for the protection of migrants

Certain specialized conventions have been adopted both at the universal and regional level to protect either certain vulnerable groups or to suppress certain serious breaches of rights. The UN conventions on the prohibition of racial discrimination, the prohibition of torture, the rights of the child and the AU's certain instruments all belong to this group. These conventions can provide protection to special groups of migrant workers, but only in their specialized status, or against the most serious acts.

Special conventions have also been adopted to protect the rights of migrant workers. The UN's migrant workers convention from 1990, the ILO's conventions no. 97 and 143, as

well as the Council of Europe's convention of 1977 all belong to this group. These conventions contain detailed rules on the special rights of migrants – and in the case of the UN convention, their families – throughout the whole migration process. This is an important step forward, compared to other previous human rights instruments. These conventions however do not face the migratory challenges of today's World, but those of the 60's and 70's. This is not only problematic because of the changes in labour migration patterns, but also because human rights protection has advanced itself too.

In all of these instruments we can find both minimum standards and provisions on equal treatment. These two often contradict each other however. As George Borjas has put it: „It is ironic that while in debates on immigration, the lower wages of immigrants are regarded as negative impacts, the economic benefits of migration nevertheless only then materialize, if indeed the wages decrease”. To put it in another way, equal treatment regarding wages makes migration useless. From a strictly legal point of view, this contradiction could be overcome by simply stating that minimum standards are needed to protect their special needs, while as workers they are entitled to equal treatment. This however does not solve the economic dilemma in the background, to which I will come back later.

The special conventions adopted to protect migrants could play a vital role despite their shortcomings. These conventions can however only then fulfill their goals, if states ratify them, which up until now did not happen in larger numbers. The picture is even dimmer, if we consider that only two European countries have ratified the UN convention so far, Albania and Bosnia and Herzegovina. The situation is somewhat better in the case of the ILO conventions, while the CoE conventions have naturally only been ratified by European countries.

The four special conventions have some common features despite all of their differences, which is partly due to the fact, that the ILO's specialists have taken part in the preparatory works of the other conventions too. It is difficult to categorize them, as they were adopted under very different circumstances in different times. Regarding legal protection, the UN convention went furthest, while the CoE convention, which requires reciprocity covers the narrowest personal scope. The ILO has the most effective control mechanisms, although using the general enforcement mechanisms of the ILO also makes the system weaker, as the special circumstances of migrants can only be considered marginally. To sum things up, the four conventions could be very powerful tools for the protection of migrants rights, due however to the low number of ratifying states, these instruments are not effective.

3. Free trade agreements

A number of free trade agreements have been adopted since the end of the second World War, to facilitate international trade. The real golden age of these however only came with the end of the Cold War, when economic globalization reached never before seen levels. GATS, NAFTA, the MERCOSUR visa-agreement, the Asian Free Trade Agreement and the South-Asian Free Trade Area contain relevant provisions. It is no surprise, that the USA plays a dominant role in three out of the four conventions above.

These agreements typically focus on the business traveler, and highly qualified workers, therefore the emphasis is not on human rights protection but on the facilitation of entry requirements. Besides, the rules only apply to workers, if they carry out their work as service providers. This brings us back to the contradiction mentioned above.

The goal of these free trade agreements is to allow the free movement of different goods and other materials from one country to the other. This goal can be achieved with the lifting of customs and duties, the extension of the most favored nation clause and the recognition of the equal treatment provisions. If we however compare the free movement of

goods and workers on the US-Mexico border, we can see, that while most goods can move through the borders without interference, due to GATS and NAFTA, the free movement of workers is being held up by fences and head-hunters. This is even more problematic if we consider, that according to the ILO constitution, labour is not a commodity. If a sports sneaker is not allowed into a country, then the producer can file suit at the WTO and one can expect high fines, while no one has to fear that in the case of migrant workers. We can therefore assume that labour in this respect is *not even* a commodity.

The free trade agreements allow free movement only to a small number of individuals. If one wants to stay close to the principles of those treaties, the extension of their personal scope or general free movement is not out of question. This solution would nevertheless also cause serious problems, as the consequences of free movement are much less foreseeable than that of the free movement of goods. Therefore using free trade agreements to protect migrants is not the best solution, understanding the links between trade and migration can be nevertheless be very useful.

4. Systems allowing the free movement of workers

Many regional organizations around the World set out in their goals a system which would allow the free movement of workers. Sometimes it is difficult to differentiate these from free trade agreements. We can find such provisions in the law of ECOWAS, Caricom, SADC, EAC and of course the EU. The European Union has by far the most elaborative system, with well developed instruments in its primary and secondary law, which were further interpreted by the European Court of Justice. It is also unique to the EU, that it not only allows workers to move freely, but also its citizens in general, and also the supranational nature of its decision making. The EU acts as a role model for other organizations, although no other regional grouping has reached a similar level of evolution.

The different organizations have developed very different solutions to the legal difficulties, most of all we can find very different definitions of the term migrant workers. To develop an effective system, one needs a high level of confidence in the other members. Fears of mass migrations have halted developments in different organizations, such as ECOWAS and SADC, and made some progress even difficult in the EU. The example of the EU also shows, that allowing free movement is not enough in itself, other issues also have to be addressed, in order to make such a system functioning. These include the protection of social rights of migrants, and immigration law. The question of equal protection arises once again, which is one of the principles of the EU's system, it is nevertheless open, whether it facilitates or makes migration obsolete. Another question is, whether the free movement of workers is a first step in the development of a common social policy, or whether this is a special feature of European history.

5. Social rights protection schemes for migrant workers

One of the biggest problems for migrants is the situation in which they find themselves when they are not entitled to some kind of social security benefit because of the fact that they work in a foreign country. These can include sickness, pension calculation, accidents or the transfer of such benefits abroad. This has led to the adoption of the first bilateral social security agreements which became the most elaborate part of international social law. The bilateral agreement were shortly followed by universal and regional arrangements.

Among those we can find ILO convention no. 157, the MERCOSUR social security agreement, conventions nos. 3 and 14 of the Arab Labour Organization, decision 546 of the Andean, the CARICOM social security agreement and the Ibero-American social security

agreement, the European Code of Social Security, the European Convention on Social Security and a number of primary and secondary legislation of the EU. The European Social Charter and ILO convention no 102 and 118 also contain some rules on the issue. The different instruments have very different approaches, although it is common to all of them, that they are not trying to harmonize, merely to coordinate the different national systems. It is very difficult to compare the different organizations and instruments, but we can nevertheless state, that without a strong enforcement mechanism, these cannot reach their aims. Another general critique is, that all of the abovementioned laws cover only migrants in a documented situation.

6. Technical norms on labour migration

Finally the international norms that address different technical issues of the migration process form an independent group. Categorization is once again very difficult, because social security norms could belong here too. These instruments can play a vital role in some cases, but are too specialized for most problems of migrants.

Suggestions to enhance the effectiveness of these regimes

1. In order to extend the scope of the UN's norms, more cases were needed. These conventions provide some rights to individuals, but they need further elaboration and interpretation in order to reach their potentials. Migrants need the help of NGO's to be able to bring their cases to international monitoring bodies. The collaboration of Northern and Southern NGO's is essential.
2. Institutional overlaps have to be addressed and abolished. In order to achieve this, the mandates of the different UN agencies (UNESCO, FAO, WHO, UNDP, UNDOC, ILO, UNHCR) have to be clarified. Currently many international organizations work on related issues. Without a holistic approach, it is impossible to find sustainable solutions.
3. The ideal solution for the biggest of the problems mentioned above would be to integrate the International Organization for Migration into the UN system.
4. Migration should be taken into consideration when addressing other global issues.
5. The UN conventions further ratifications has to be helped by global campaigns.
6. An internationally recognized definition of „economic refugee“ should be adopted, together with the rules for the recognition of such status and its consequences, bearing in mind the integrity of existing refugee law.
7. A new international instrument should be adopted about family reunification, as the issue currently is not addressed at the international level.
8. Another international convention should be adopted about remittances of migrant workers.
9. More efforts should be put into the further ratifications of the ILO conventions on migrant workers.

10. A new ILO convention should be adopted on migrant workers in the health industry.
11. More efforts are needed in order to put workers rights on the agenda of the WTO, including the wide interpretation of module 4 of the GATS agreement.
12. The EU should start dialogues on the dissemination of its experiences on free movement with other regional organizations.
13. A general screening is needed in the case of the CoE, after which the required modifications can be carried out so that the organization can fulfill its role beside the EU.
14. A coherent EU migration policy also has to be established, in cooperation with sending countries and including the possibility of legal immigration, and with stronger human rights protection schemes.